

---

## ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS .....	15
PRÓLOGO .....	19
Sergio Aguayo Quezada	
INTRODUCCIÓN .....	23
Abelardo Rodríguez Sumano	
I. CONCEPCIONES SOBRE LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO Y EN ESTADOS UNIDOS .....	33
El debate sobre la seguridad en México .....	33
El debate conceptual sobre la seguridad y sus límites .....	37
Marco conceptual .....	38
Una visión constructivista de la seguridad .....	38
La idea del Estado .....	39
Las instituciones del Estado .....	40
La base física del Estado .....	41
La soberanía y el Estado .....	44
La <i>securitización</i> .....	45
Los regímenes políticos y la seguridad nacional .....	46
De autoritarismos a autoritarismos .....	47
Las transiciones y sus legados .....	48
Coyunturas críticas .....	49
México y la seguridad .....	49
Metodología .....	50

2. DE LA REVOLUCIÓN A LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ESTABILIDAD Y LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO Y LA RELACIÓN CON ESTADOS UNIDOS (1928-1943) . . . . .	55
Desavenencias de la inestabilidad política . . . . .	56
El legado de Carranza . . . . .	57
Obregón y los dilemas de la estabilidad . . . . .	59
La relación con Estados Unidos . . . . .	61
De la institucionalización de la Revolución al presidencialismo (1928-1946) . . . . .	64
La transición . . . . .	64
El PNR y el <i>Maximato</i> . . . . .	66
El PNR y el Estado . . . . .	66
La restauración de la autoridad presidencial . . . . .	69
El nacionalismo mexicano . . . . .	72
Régimen y seguridad . . . . .	73
Conclusión . . . . .	77
3. TRANSFORMACIÓN Y CRISIS DEL RÉGIMEN: DEL AUTORITARISMO CIVIL A LA MATANZA DE TLATELOLCO (1946-1968) . . . . .	81
La transición hacia el régimen civilista . . . . .	82
El autoritarismo civil y la relación con Estados Unidos . . . . .	84
La Doctrina de Seguridad Nacional y sus bemoles . . . . .	90
La crisis de Tlatelolco y la seguridad nacional . . . . .	93
Después de 1968 . . . . .	97
4. LÍMITES, VULNERABILIDADES Y RESPUESTAS DEL RÉGIMEN (1970-1988) . . . . .	101
El contexto . . . . .	103
Seguridad y relaciones con Estados Unidos . . . . .	104
Tope del presidencialismo “revolucionario” . . . . .	106
Geopolítica y seguridad . . . . .	107
El fin del modelo y el cambio de rumbo . . . . .	110
Consecuencias del autoritarismo . . . . .	112
El “fraude electoral” y las consecuencias del autoritarismo . . . . .	117
Crítica a la política de seguridad de Miguel de la Madrid . . . . .	119
Conclusión . . . . .	120

5. BASES DEL DESMORONAMIENTO DEL AUTORITARISMO Y UNIÓN CON EL <i>DESTINO MANIFIESTO</i> (1988-1994) . . . .	125
Fin del partido único: continuidad del autoritarismo . . . .	126
Estructura de la seguridad con Salinas: contradicciones y vicios. . . . .	128
Retórica y confusiones conceptuales en el PND. . . . .	132
La prioridad: la política económica . . . . .	135
La relación con Estados Unidos y la unión con el <i>Destino Manifiesto</i> . . . . .	138
De regreso en casa: primero el tratado y luego el “tapado”. . . . .	145
Chiapas y la debacle del régimen. . . . .	148
El asesinato de Colosio y la “incertidumbre total”. . . . .	150
Contradicciones de la coordinación del Sistema de Seguridad Pública de la Nación . . . . .	152
Los legados del salinismo . . . . .	154
6. EL DESPLOME DE LA ESTABILIDAD DEL RÉGIMEN Y WASHINGTON EN LA “TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA” (1994-1995-2000). . . . .	159
El contexto del arribo de Ernesto Zedillo al poder . . . . .	160
El papel de Estados Unidos . . . . .	163
Soberanía, seguridad nacional y seguridad pública: un problema sin resolver . . . . .	164
La crisis económica y el préstamo de Clinton . . . . .	169
El papel de las Fuerzas Armadas en la relación bilateral . . . . .	180
La transformación en la relación bilateral: el vínculo militar . . . . .	180
La relación bilateral y la actuación del secretario de Defensa estadounidense en México . . . . .	182
En la mira del Comando Sur . . . . .	185
La guerra contra las drogas en Estados Unidos . . . . .	187
Después de McCaffrey, Gutiérrez Rebollo . . . . .	188
El desastre: la detención del zar contra las drogas mexicano . . . . .	190
Los legados del autoritarismo. . . . .	192
7. LA ADMINISTRACIÓN FOX: CONTRADICCIONES EN LA SEGURIDAD Y LA RELACIÓN CON ESTADOS UNIDOS . . . . .	199
Los nuevos actores . . . . .	200



Presidente electo .....	202
La reforma del Estado .....	205
Política exterior .....	208
Toma de posesión, el ejercicio del poder .....	212
La nueva estructura del Poder Ejecutivo Federal y la seguridad nacional .....	214
Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 con miras a 2025 .....	221
Las relaciones exteriores en el PND .....	225
La relación México-Estados Unidos .....	229
La relación Bush-Fox .....	231
8. EL 11 DE SEPTIEMBRE Y EL CAMBIO DE LA RELACIÓN BILATERAL EN LA SEGURIDAD .....	235
La ausencia de legitimidad de George W. Bush .....	236
Recambio de la relación bilateral .....	238
Choques internos: Relaciones Exteriores <i>versus</i> Gobernación .....	240
Respuesta y desaparición de la Comisión de Orden y Respeto .....	241
Preeminencia y límites de la seguridad nacional desde Gobernación .....	246
El Comando Norte y la relación con México .....	249
México en el nuevo escenario .....	254
Tlatelolco <i>versus</i> México en la ONU .....	256
Designación de un embajador “incómodo” .....	258
Crisis del sistema internacional .....	263
9. CONSECUENCIAS DE LA AUSENCIA DE UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO Y EN LA RELACIÓN CON ESTADOS UNIDOS .....	269
La transformación: regreso al pasado autoritario .....	272
Primera parte: la contrarreforma .....	273
Segunda parte: la Ley de Seguridad Nacional .....	280
Tercera parte: el fracaso del sexenio en la seguridad .....	288
México en América del Norte: ¿el autoengaño? .....	291
La relación con Estados Unidos fracturada: ¿es posible un nuevo comienzo? .....	293



ÍNDICE

EPÍLOGO.....	299
Los nudos del poder y la “legitimidad” .....	302
El conflicto poselectoral, un asunto de seguridad nacional .....	306
San Salvador Atenco y Oaxaca .....	310
Bush-Calderón: curiosas coincidencias .....	311
Calderón y su programa de seguridad.....	315
Perspectivas de la seguridad 2007-2012.....	319
Tabasco, ¿el presagio de un desastre mayor?.....	330
CONCLUSIONES .....	339
Consideraciones finales.....	358
Algunas recomendaciones .....	362
ANEXO I .....	367
La Comisión de Orden y Respeto .....	367
Evaluación del CISEN.....	368
La reforma del CISEN.....	369
Análisis de los proyectos del marco jurídico en materia de seguridad nacional.....	370
Seguridad de la información .....	371
Sala de crisis.....	371
Mecanismos de previsión y prevención de riesgos .....	372
Unidad de Prevención de Riesgos .....	373
Organización y manejo de las reuniones de gabinete .....	373
Conclusión.....	374
ANEXO II .....	377
Entrevista a Adolfo Aguilar Zinser .....	377
NOTAS .....	393
BIBLIOGRAFÍA .....	411



---

## INTRODUCCIÓN

México está herido y en peligro. Nada nuevo bajo el sol, es cierto. Quizás la diferencia de este libro consiste en pensar que sólo tenemos un país, al que imagino como un gran barco en medio del océano más inmenso. En su navegación, cada tripulante es tan importante como lo es cada pieza que impulsa la embarcación. Del conocimiento, aplomo y sagacidad del almirante depende que arribemos a buen puerto. Pero no toda la responsabilidad es suya, sino de la cohesión de la tropa y de la unidad de la misión para hacer que la nave salga adelante. Más aún, eso es insuficiente porque depende también de la calidad del diseño y de la entrega y dedicación en su construcción que otras manos tuvieron en tierra firme. Los planificadores han tenido que lograr un balance perfecto entre el peso y el volumen de la nave, que sea capaz de resistir tempestades para mantenerse a flote con la estructura, accesorios, víveres, herramientas, hombres, mujeres, ancianos y niños. Así, científicos, arquitectos, ensambladores, herreros, carpinteros, albañiles, pulidores y artesanos tienen una sola misión: forjar una embarcación segura.

Cualquier error puede ser fatal; cualquier falta de previsión puede ser el iceberg que conduzca la nave al naufragio. Diseñadores y constructores han tenido que hacer a un lado su egoísmo para construir una embarcación que preserve la vida y la esperanza en el futuro. En el cruce de un continente a otro, todos ganamos o perdemos todos. Tan importante es la tripulación en el sótano que





alimenta los motores en marcha como los plebeyos en clase turista o quienes degustan un buen vino en una suite premier.

El almirante no puede prescindir de nadie por su sexo, raza, religión, ideología, condición social y económica mientras el barco se mueva, porque su propia seguridad está de por medio. En otras palabras, para mantener la coexistencia es necesario elevar la mirada y vislumbrar el futuro en favor no de un grupo, sino de todo el conjunto para que, al llegar a puerto, todos disfrutemos de los regalos de la Tierra.

En esta gran embarcación que es México, navegamos mar adentro pero están fallando las turbinas, hay fugas y están haciendo corto circuito las cabinas de control; escasean los víveres, se han enquistado el individualismo y la mediocridad. Por lo pronto, ya comienza a filtrarse el agua, el horizonte presagia tormentas y el almirante es cuestionado por la tripulación. Incluso, desde distintos frentes, le disputan el timón. No lo olvidemos, todos vamos en el mismo barco.

\*

A lo largo de las páginas de este libro intento documentar, de manera muy sucinta, cómo y en qué momento perdimos el rumbo y se produjeron los cambios que distorsionaron la seguridad de México y cómo estos cambios repercutieron en nuestra relación con Estados Unidos. El punto de partida se encuentra en nuestra historia colonial e inestable en el siglo XIX, en la guerra con Estados Unidos; le sigue nuestra ubicación geográfica y se profundiza con las ideas políticas. Para ubicar el presente es importante examinar de dónde venimos para vislumbrar “hacia donde vamos”;<sup>1</sup> es necesario distinguir, iluminar y reconstruir los momentos decisivos —internos y externos— en la historia nacional y en la relación con Estados Unidos que, para fines concretos de este texto, se circunscriben a la muerte de Álvaro Obregón, evento nodal en el nacimiento de un nuevo régimen. Ese sistema se replantea con la represión estudiantil de 1968 y la controversia electoral de 1988. En efecto, por años hemos vivido en una aparente calma, construida por el Partido Revolucionario Institucional, que en realidad agotó su impulso hegemónico en 1994 en medio del desconcierto y la zozobra.



Cuando el cuerpo de Luis Donaldo Colosio yacía herido de muerte en un charco de sangre, el corazón del sistema político mexicano parecía ineludiblemente. En unos minutos más, su pulso vital se desvanecía en una ráfaga de tiempo en medio del bullicio polvoriento de Lomas Taurinas, Tijuana. Así, con paso galopante, descendía del pedestal el tlatoani moderno, Carlos Salinas de Gortari, cuya sonrisa desparpajada había sido desdibujada el mismo día en que la inserción de México a la “modernidad” —que no había sido consultada a su pueblo— sería un hecho.

Washington balbuceó atónito por el descalabro de su pupilo modélico en la región. Entonces retrocede, reelabora y, en realidad, profundiza el curso de la transformación de la nomenclatura del presidencialismo mexicano para apuntalar un nuevo orden que oxigenara al país y precisara sus intereses de largo plazo en su frontera sur.

Visto a la distancia, el 23 de marzo de 1994 nos traslada de golpe a dos momentos en el tiempo: uno en el pasado, la vida de Álvaro Obregón, cegada por un fanático religioso una tarde despejada en la ciudad de México de 1928. El otro, hacia el futuro, la celebración espontánea de los correligionarios de Vicente Fox, ávidos de esperanza y de un nuevo comienzo, abarrotando el Monumento del Ángel de la Independencia en una noche inusual para un país acostumbrado a victorias pírricas del régimen de la “Revolución” desde 1929, y nos colocaban de cara a interrogantes impostergables: ¿consolidación democrática o metamorfosis de nuestra tradición autoritaria? ¿Desmantelamiento del crimen organizado y reformas de los aparatos de seguridad por el gobierno del “cambio” o transformación de los actores tocados por los tentáculos del poder? ¿Redirección del rumbo y establecimiento de una política de Estado o imposición de facciones disputándose parcelas del país?

Precisamente en esos vuelos en espiral del tiempo oscilan los capítulos de este libro. A la luz de la lente, discernido por las coyunturas críticas —momentos de ruptura, metamorfosis o continuidad— podremos maximizar y ampliar el estudio, las amenazas y las vulnerabilidades del Estado y la institucionalización o ausencia de seguridad ideada por el régimen. Por lo tanto, nuestro estudio se sustenta en la teoría de las relaciones internacionales en



general y a la subdisciplina de la seguridad en particular, con objeto de precisar nuestro lenguaje y definir la forma en que la historia, la idiosincrasia y la pluralidad de una nación influyen en el carácter de las políticas de seguridad que se expresan en un tipo de régimen político para abandonar la ambigüedad y darle mayor peso a los argumentos. A través de esta lente, debemos meditar en las ideas, seguir su comportamiento en doctrinas e instituciones para desentrañar el peso de las decisiones políticas que se expresan en sectores sobre la seguridad política, económica, militar y ambiental en este texto. Una seguridad que vele por los intereses colectivos de la población, la soberanía, el territorio, los recursos naturales, las instituciones y la identidad nacional con el concurso del Congreso y la sociedad de cara al siglo XXI. Y que diseccione la capacidad de prevención frente a amenazas internas y externas.

Uno de los puntos centrales de este trabajo consiste en analizar la discrecionalidad y el uso faccioso de los aparatos de seguridad durante el autoritarismo priísta y el panismo. Asimismo, examinamos cómo y por qué a pesar de la —quizás— inigualable legitimidad del 2 de julio de 2000, el candidato de la Alianza por el Cambio, Vicente Fox, desperdició la oportunidad histórica de desarrollar una política de seguridad nacional de Estado que antepusiera los intereses de México a los de partido, sexenio y facciones. Una política de seguridad conceptual, institucional y legal en un marco de gobernabilidad democrática y respetuosa de los derechos humanos, compatible con el entorno internacional, en palabras de su entonces consejero presidencial de Seguridad Nacional, Adolfo Aguilar Zinser.

Con estos elementos en mente, son pertinentes más interrogantes: ¿por qué fracasó la institucionalización de esa iniciativa desde su primer año de gobierno? ¿Acaso fueron más grandes las inercias clientelares de la burocracia que heredaba del régimen autoritario? O ¿el presidente de la República no tenía en realidad un proyecto de reforma del Estado y, con ello, de reforma de los aparatos de seguridad nacional? ¿Por qué el presidente de la República y el secretario de Gobernación prefirieron trabajar bajo la inercia de las estructuras del pasado?

Ante estas preguntas no perdemos de vista que en 186 años de vida independiente, el legado político, cultural e institucional de

México ha sido el autoritarismo. Es más, en toda su vida independiente, nuestro país ha carecido de experiencias de organización y planeación democrática que hayan dibujado verdaderos proyectos de nación, mucho menos de seguridad nacional.

En efecto, tras la muerte de Obregón, los actores vencedores de la Revolución Mexicana concibieron paso a paso una especie de monolito: el Partido Nacional Revolucionario, impulsor del partido único, incluyente de los sectores movilizados (CTM y CNC) y excluyente de los pobres y los indígenas; la subordinación e institucionalización del ejército y la preeminencia del presidencialismo, edificaron las bases del Estado Mayor Presidencial que diseñó las políticas de seguridad nacional ensambladas en la institucionalidad del primer mandatario, quien, como piedra de toque, debía renunciar cada seis años otorgándosele, a cambio, el privilegio de nombrar a su sucesor. Todo lo anterior, cobijado por Washington, constituyen los elementos que, en conjunto, conformaron un hueso muy difícil de roer, sobre todo porque ese sistema, aparentemente invencible, había eliminado los contrapesos en los poderes Legislativo y Judicial y, por supuesto, de la sociedad, en los procesos de toma de decisiones de la nación. Esa aparente fuerza fue, en realidad, la conformación de un régimen débil, reactivo e inseguro.

La represión al movimiento estudiantil de 1968 replanteó el orden que había surgido con la muerte de Álvaro Obregón. No obstante, fue ésa la ruptura hacia la democratización —hoy todavía inconclusa— y la concepción de seguridad nacional en torno a las Fuerzas Armadas, que fueron incapaces de prever la crisis de 1988 porque el régimen simplemente no estaba preparado para la competencia política.

Ciertamente, la muerte de Álvaro Obregón constituyó el nacimiento de un nuevo régimen político que desembocó en el PNR; empero, el asesinato de Colosio dibujó el ocaso del autoritarismo y de la seguridad que el régimen había construido para perpetuarse en el poder. Una seguridad que había incrustado en la vida nacional la estabilidad política y económica, importante para Washington, siempre y cuando fuera útil para su propia seguridad. Sin embargo, la Casa Blanca impulsó el cambio de régimen, una vez que éste fue ineficiente para sus intereses de largo aliento. La in-

serción de México en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte fue la punta de lanza; la rebelión en Chiapas y la muerte de Luis Donaldo Colosio conformaron las señales de la inviabilidad de la permanencia del PRI en el poder, que se reforzaron con la crisis del peso en 1994 y 1995, que también, de paso, ponían en riesgo la seguridad estadounidense. Este conjunto de hechos abrieron el camino para la cooperación binacional en asuntos militares. Pero, por si lo anterior fuera poca cosa, con la detención del general Jesús Gutiérrez Rebollo, el zar mexicano contra las drogas en 1997, se fracturó la construcción de mecanismos de confianza mutua hasta el final del PRI en Los Pinos.

Con el arribo de Vicente Fox a la presidencia de la República en julio de 2000, la transición democrática —a pesar de la celebración en Washington— no fue capaz de desactivar al crimen organizado e, incluso, permitió que la vulnerabilidad de las instituciones mexicanas se propagara irremediamente. Más aún, los ataques terroristas en Estados Unidos sobredimensionaron la falta de coordinación y prevención al interior del gabinete de Vicente Fox y, en los años subsiguientes de su mandato, operó el desorden, la inconsistencia e incapacidad estratégica para situar los intereses de México en la Alianza para la Prosperidad y la Seguridad de América del Norte (APSAN) que administra el Consejo de Seguridad Nacional de la Casa Blanca, unidad encargada de coordinar su agenda global con el nuevo perímetro de seguridad territorial, el cual incluye a México y a Canadá.

Mientras tanto, en nuestro país, el presidente Fox y sus secretarios de Gobernación y Seguridad Pública afinaron la regresión autoritaria, la represión y la confusión del rumbo al participar directamente en el proceso electoral por la presidencia de la República en 2006. Esa participación erosionó a la institución presidencial, mermó la credibilidad del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Federal Electoral y cuestionó la legitimidad de Felipe Calderón en la presidencia de la República. El subsiguiente desafío de Andrés Manuel López Obrador a las instituciones sumió al país en la incertidumbre, de la que fue recuperado —parcialmente— por el Estado Mayor Presidencial y las Fuerzas Armadas en la transferencia constitucional del poder, el 1 de di-

ciembre de 2006. Asimismo, se redobló la alianza entre el Partido Acción Nacional y el Partido Revolucionario Institucional, lo que ha minado la legitimidad de las instituciones para enfrentar los grandes pendientes de la agenda nacional. Consecuentemente, Fox dejaba entonces un país más inseguro que el que había recibido en el año 2000, en medio del escándalo y los cuestionamientos más vociferantes al gobierno federal como pocas veces se había visto en nuestra historia reciente.

La premura por ocupar el cargo y buscar reconstruir una legitimidad dañada no le permitió a Felipe Calderón meditar a fondo los riesgos, ordenar un diagnóstico integral del gobierno y estado de cosas que heredaba de la administración pasada para rediseñar un plan maestro de combate a las amenazas a la seguridad nacional como el narcotráfico, los desastres naturales, el terrorismo transnacional y la pobreza. Por el contrario, la militarización de la seguridad acota el diseño de una estrategia mucho más amplia, visionaria y de Estado. Incluso, resulta altamente peligrosa porque puede fracturar al sostén de la seguridad nacional y la seguridad pública: las Fuerzas Armadas. La ausencia de una doctrina democrática e integral se expresa en la precipitada negociación de la Iniciativa Mérida con Estados Unidos, el lamentable desastre en Tabasco de Noviembre del 2007 y el contraataque de los carteles de la droga en distintas entidades del territorio nacional.

Después de todo, cabe preguntarse: ¿Qué sucederá si los cuerpos castrenses son infiltrados por el narcotráfico o por posibles terroristas?, ¿cómo responderá el gobierno de Estados Unidos ante una eventual inconsistencia de los aparatos de seguridad mexicanos para garantizar la seguridad regional?, ¿cuál será la respuesta desde México, la estrategia y la coordinación en un contexto de fragmentaciones internas, confrontaciones políticas y desavenencias poselectorales en los niveles federal, estatal y municipal y en el marco de los poderes de la Unión?, ¿será Tabasco el presagio de un desastre mayúsculo que todavía estamos a tiempo de prevenir ante la falta de una misión común del gobierno mexicano y las principales fuerzas políticas para enfrentar el narcotráfico, la inseguridad pública, los desastres naturales y el terrorismo transnacional?



Sin duda, es urgente establecer una política de seguridad de Estado democrático, de carácter preventivo, de cara al siglo XXI. En congruencia con lo anterior, este libro no busca la complacencia y el camino fácil en el diagnóstico y la propuesta, pero tampoco es interés del autor personalizar la crítica hacia los actores que examinamos en esta obra. Mi interés descansa en analizar la consistencia en las ideas, la institucionalización y la profesionalización de las políticas públicas en el camino —o ausencia de él— hacia la construcción de un país seguro, democrático, y soberano, respetuoso de los derechos humanos y del medio ambiente, en el que todos merecemos un espacio digno. Elevar la mirada y pensar en las generaciones que vienen y que vendrán en el futuro milenario de México constituyen la brújula del presente libro.

¿Seremos capaces de arribar a tierra firme sin perecer en el intento?



Abelardo Rodríguez Sumano

